Revue inDIRECT
Bruxelles n°12. 2008

Les nouveaux enjeux de la mesure de la qualité en éducation

Annie Vinokur
Professeur émérite de sciences économiques
Université de Paris X

Table des matières:

1. pourquoi un management de l'éducation "par la qualité"?
1.1. du "vieux management public" : obligation de moyens + confiance…
1.2. au "nouveau management public" : obligation de résultats + méfiance
2. la boite à outils de la mesure de la qualité
2.1. La standardisation des produits
2.1.1. le point de vue du marché: normer l'objet de l'échange
2.1.2. le point de vue managérial : normer les objectifs de résultats
2.2. la certification des processus de production
2.2.1. un indicateur de qualité sur les marchés.
2.2.2. un outil de contrôle et de gestion
2.3. le classement des producteurs
2.3.1. classement et compétition sur les marchés
2.3.2. benchmarking et management
3. les précautions d'emploi
3.1. les biais méthodologiques
3.2. les effets pervers de la relation d'agence

**

Les responsables d'établissements et les enseignants constatent la multiplication des instruments et des dispositifs d'évaluation de la qualité en éducation: mesure des résultats (tests standardisés, évaluation des acquis et des compétences, taux d'insertion professionnelle, taux de rendement des études, bibliométrie et dépôts de brevets, *Tuning*[1] des normes de l'enseignement supérieur, etc.), évaluation de la qualité des processus de production des services d'enseignement (audits, normes d'assurance-qualité et d'accréditation des établissements, *monitoring*, "bonnes pratiques", démarche qualité, Gestion Qualité Totale), classements (comparaisons nationales et internationales des performances des élèves, indicateurs standardisés de comparaison des systèmes éducatifs, classements des établissements scolaires, palmarès des universités, indicateurs éducatifs de compétitivité des territoires, *benchmarking*[2], etc.).

[1] Infra 2.1.1.
[2] Le benchmarking consiste à comparer une performance à une norme ou un standard (généralement la meilleure performance observée) qui sert de point de référence pour mesurer les progrès.

Ces nouveaux dispositifs sont largement empruntés à la pratique industrielle. Ils sont conçus et mis en œuvre par des organismes, extérieurs à l'école, de natures juridiques et économiques très diverses: organisations internationales, agences indépendantes à but non lucratif, "organismes quasi-autonomes non gouvernementaux", firmes multinationales du *testing*, cabinets d'experts et de consultants, agences d'accréditation, medias, revues scientifiques, etc. Or l'institution scolaire est elle-même un vaste et vénérable dispositif de jugement de la qualité, des savoirs et des élèves: elle note, sélectionne, confère grades et diplômes, elle *qualifie*. Que signifie donc cette prolifération d'évaluateurs des évaluateurs? Leur objectif est différent: il ne s'agit pas ici d'améliorer ou contrôler la justesse, la fiabilité ou l'équité du jugement des enseignants, mais, à usage de décideurs externes, de mesurer la qualité du "produit" et du "processus de production" de l'enseignement lui-même. Ce changement d'objet de la mesure en éducation renvoie à deux évolutions majeures: (i) du marché, avec la globalisation des échanges sur les marchés du travail et des services d'enseignement, (ii) de la conception de l'Etat, avec l'adoption par de nombreux pays du "Nouveau Management Public" (Peters 2004). Il convient donc de rappeler les origines du mouvement de pilotage "par la qualité" en éducation [1] avant d'en recenser les principaux outils [2] pour enfin s'interroger sur le mode d'emploi de ces nouveaux instruments de mesure de la qualité de l'éducation [3].

1. Pourquoi un management de l'éducation "par la qualité" ?

1.1. Du "vieux management public" : obligation de moyens + confiance…

Dans les années qui ont suivi la fin de la seconde guerre mondiale, les systèmes éducatifs se sont largement alignés sur le modèle alors préconisé par l'OCDE, qui présentait l'URSS et la France comme exemples au monde pour leur financement public et leur gestion centralisée du système scolaire (OCDE 1962). Ce modèle correspondait aux besoins du régime de croissance qui se mettait en place dans les pays industrialisés. Les mouvements internationaux de capitaux et de marchandises étant contrôlés, le principal débouché de la production est la consommation des salariés nationaux. La croissance de la consommation et le plein emploi sont assurés par la négociation collective du partage des gains de productivité entre capital et travail. L'obstacle est la pénurie de travailleurs qualifiés, les jeunes trouvant aisément du travail à la sortie de l'enseignement obligatoire. Dans ces conditions les entreprises (i) sont contraintes de négocier avec les syndicats des systèmes de rémunération attractifs adossés aux qualifications, (ii) ont intérêt à participer collectivement via l'impôt au financement de l'expansion de l'instruction scolaire, (iii) peuvent supporter individuellement la charge de l'adaptation des sortants du système scolaire à leurs besoins spécifiques dans la mesure où, incitées par la pénurie à conserver leurs employés le plus longtemps possible (rémunération à l'ancienneté, emploi à vie, etc.), elles peuvent amortir cet investissement sur la longue durée.

Le droit à l'instruction scolaire, considérée comme bien public, s'inscrit alors dans les Constitutions nationales. Le montant des ressources qui y sont affectées est politiquement décidé. Le financement par l'impôt répartit le coût de l'enseignement entre tous ses bénéficiaires, directs et indirects. L'affectation de la dépense publique est administrée: d'un côté par une planification de l'offre de places scolaires en fonction des besoins anticipés de la société en personnels formés, de l'autre par le rationnement sur critères académiques du droit d'accès des individus aux places gratuites de l'enseignement post-obligatoire. Les cursus et les diplômes sont contrôlés et garantis par les pouvoirs publics. La mise en œuvre est déléguée à la profession, traditionnellement organisée sur un modèle collégial. La gestion des établissements peut se résumer dans la formule "*obligation de moyens + confiance*".

L'obligation de moyens se traduit par un contrôle bureaucratique *a priori* (qualification et rémunération des enseignants, définition des programmes, normes d'encadrement, autorisations préalables de dépense etc..), la confiance par la stabilité de l'emploi, le recrutement par les pairs et l'autonomie pédagogique et scientifique. La mesure des résultats à usage externe est purement quantitative (taux de scolarisation, de redoublement, de réussite etc.) car destinée au pilotage de la planification dans une période où le mot d'ordre est la "course à la scolarisation". L'évaluation qualitative, qui relève du magistère de la profession, est à usage interne: émulation des élèves et progression dans les cursus, feedback pédagogique, évaluation par les pairs.

1.2 ….au "nouveau management public" : obligation de résultats + méfiance

A partir du milieu des années 1970, la dérégulation des marchés des capitaux et la financiarisation de l'économie accroissent les risques économiques et raccourcissent l'horizon des décisions des entreprises. Combinée avec la libération des mouvements de marchandises, la baisse des coûts de transport et la révolution informatique, la fluidité des capitaux autorise des stratégies d'emblée globale d'implantation des firmes transnationales. Les territoires et leurs facteurs immobiles (travail, services publics, etc.) sont donc désormais en compétition pour les attirer: d'un côté par des avantages fiscaux, de l'autre par l'offre d'une main d'œuvre compétente abondante, qualitativement normée en fonction de leurs besoins et immédiatement employable sans frais. Du côté de la demande de personnel qualifié, la quantité étant acquise c'est la qualité qui est désormais en question. Aux *qualifications,* titres scolaires jugés trop axés sur les *savoirs* et sur lesquels les salariés peuvent appuyer leurs revendications, les employeurs souhaitent substituer des *compétences* standardisées, *savoir-faire* directement productifs et qui permettent l'individualisation des rémunérations. Les *World Competitiveness Reports* qui classent les territoires en fonction de leur attractivité pour les capitaux incluent dans leurs critères des indicateurs de qualité de la main d'œuvre et des services d'enseignement. Simultanément, du côté de l'offre, les capitaux pénètrent le secteur, jusque là non marchand, de la reproduction de la force de travail (santé, éducation, protection sociale). Se développe une "industrie de l'enseignement" transnationale à but lucratif [3], qui implique la fin des monopoles éducatifs nationaux et l'hybridation du public et du privé dans la production et le financement de l'enseignement. Le secteur éducatif, sans distinction de nature juridique, passe du statut de service public national à celui de secteur économique de pointe dans la compétition mondiale des territoires et des capitaux.

Pris en ciseaux entre des besoins de dépense d'éducation accrus et la baisse des recettes fiscales assises sur les revenus du capital, le financement public n'apparaît plus dans le discours comme une variable mais comme une donnée exogène: la "contrainte" budgétaire. Deux solutions: (i) faire appel à des financements privés complémentaires, (ii) améliorer la productivité des services publics d'enseignement en mettant les producteurs en compétition et

[3] Des établissements existants, juridiquement publics ou privés, s'étendent à l'international via l'ouverture de filiales, le franchisage, les *joint ventures*, l'enseignement en ligne. Des conglomérats incluant des établissements d'enseignement supérieur créent des universités virtuelles fonctionnant comme courtiers pour leurs enseignements à distance. Les firmes de l' industrie de l'enseignement se concentrent, sont cotées en bourse, et se livrent à un lobbying actif auprès des gouvernements et des institutions internationales (cf. par ex. les négociations de l'Accord général sur le commerce des services dans le cadre de l'OMC). Pénètrent également sur le marché des institutions à but non lucratif ou des sponsors dont l'éducation n'était pas la vocation initiale. Des firmes industrielles ou de service créent des chaînes de services d'enseignement ou reprennent en sous-traitance la gestion d' établissements publics extériorisés par l'administration. Des sociétés off shore proposent sur le Web des programmes et des diplômes "internationaux". Les universités d'entreprise, qui se multiplient, tendent à élargir leur champ au delà de leurs propres salariés et à pénétrer les campus existants.

en y diffusant les modes de gestion de l'entreprise privée. A partir des années 1980, le discours de l'OCDE (mais aussi de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne) s'inverse pour fustiger non plus les défaillances du marché mais celles de l'Etat: monopoleur, bureaucratique, inefficace, voire corrompu. Simultanément le terme de *politique* d'éducation est remplacé dans la littérature des organisations internationales par celui de *management*. Ce management est le "Nouveau Management Public" (NPM) , doctrine issue des *think tanks* de la "nouvelle droite" en Angleterre et aux Etats-Unis:

- Le libre marché est le mode de fourniture des services la plus efficace, celui qui satisfait la demande au moindre coût.
- Laissée au marché, l'instruction serait cependant produite en quantité insuffisante en raison de ses effets diffus sur la société, dont les "clients" directs ne peuvent tenir compte. Confier la demande sociale d'instruction au niveau politique de résolution des conflits d'intérêts (démocratie représentative) limite la capacité de tous les bénéficiaires à exprimer leurs besoins en contribuant au financement de l'instruction. La solution consiste à favoriser l'entrecroisement des intérêts de toutes les parties prenantes (*stakeholders*) sous la forme d'accords (contrats, conventions, réseaux etc.), décalques non marchands de l'échange marchand. Ces accords doivent pouvoir être librement conclus entre les agents quels que soient leur statut juridique, leur nationalité et leur niveau hiérarchique. On substitue à la verticalité des rapports d'autorité et de subsidiarité l'horizontalité des relations contractuelles, que l'on désigne parfois comme l'expression d'une "démocratie participative".
- Du côté de l'offre, lorsque la concurrence des producteurs sur le marché n'est pas envisageable, il convient de lui substituer son double, la compétition non marchande ou quasi marchande[4].
- L'Etat doit donc se concentrer sur ses fonctions de "stratège": (i) partenaire dans les accords entre *stakeholders*, (ii) pilote de l'offre: il doit déléguer ou extérioriser les fonctions de production et de contrôle: non plus *faire*, i.e. administrer, mais *faire-faire,* i.e. piloter à distance les producteurs (opérateurs)

Mais comment piloter si, en tant que financeur, on ne dispose pas de pouvoir direct dans la gestion de l'organisme délégué? On peut recourir au *principe de l'agence*, expérimenté au niveau micro dans les relations entre les fonds de pension actionnaires et les firmes (*pension governance*), et au niveau macro dans les relations entre bailleurs de fonds internationaux et pays endettés. Soit A un *principal* (l'actionnaire) et B un *agent* (la firme) dont les intérêts divergent. Pour contraindre B à donner la priorité aux intérêts de A sur les siens propres, A fixe à B des objectifs de résultats, assortis d'incitations (punitions/récompenses), et met en œuvre les procédures nécessaires pour vérifier si et comment ces objectifs ont été satisfaits. Ce qui suppose l'autonomie de l'agent, libre des moyens qu'il utilise pour atteindre les objectifs fixés par le principal (le modèle en éducation est l'université "entrepreneuriale") mais aussi sa "transparence" et sa responsabilité (*accountability*). La formule peut se résumer en "obligation de résultats + méfiance".

Sur les marchés de l'éducation comme dans la relation d'agence, la mesure de la qualité est donc indispensable. Les marchés – du travail et de l'enseignement – ont besoin d'une

[4] Le terme de quasi-marché a été utilisé d'abord en Angleterre pour caractériser le changement de système intervenu dans l'enseignement obligatoire en 1988: les écoles, indépendantes, sont entièrement financées par l'Etat sur la base des effectifs d'élèves; les familles ayant le libre choix de l'établissement, les établissements sont ainsi mis en compétition pour les attirer.(West & Pennel 2005)

information normée sur la qualité de ce qui est échangé. L'Etat-*principal* a besoin d'outils de pilotage qualitatifs pour la formulation des objectifs et le contrôle de leur bonne exécution.

2. la boite à outils de la mesure de la qualité

On peut classer les outils employés en trois groupes: ceux qui visent à normer le produit, ceux qui évaluent la qualité du processus de production et enfin ceux qui classent les producteurs. Chacun peut servir à l'une des deux fonctions (information du marché, pilotage par l'agence) ou aux deux à la fois.

2.1. La standardisation des produits

2.1.1. *le point de vue du marché: normaliser les produits échangés*

Un marché efficace suppose la *transparence*, et en particulier que les échangistes soient parfaitement informés, préalablement à l'échange, de la substance même de la chose échangée, i.e. des caractéristiques du produit (sa qualité intrinsèque). Plus le marché s'étend, donc, plus doit s'accroître la demande de spécification qualitative de l'objet de l'échange. Lorsque le problème s'est posé pour les échanges de produits manufacturés au lendemain de la seconde guerre mondiale, on a créé, en marge du GATT (OMC) une unique organisation non marchande, l'International Organization for Standardization (ISO). Définissant la qualité comme l'aptitude à satisfaire le client (*"fitness for purpose*"), l'ISO a développé à partir de 1947 des standards techniques de *produits* sur la base de consensus entre représentants des secteurs demandeurs, ratifiés ensuite par les pays membres

Dans le cas du marché du travail, les caractéristiques qui font que la force de travail est demandée (sa productivité) ne peuvent se manifester que dans l'emploi lui-même, d'où la nécessité, à l'embauche, de disposer d'indicateurs de productivité future. On pourrait imaginer le développement - par consensus des secteurs demandeurs de force de travail - de standards techniques de compétences, qui normeraient la qualité des produits à fournir par le secteur éducatif [5]. Même si le projet était réalisable dans le cas du travail salarié, il est peu probable qu'il soit mis en œuvre, et pas seulement parce que l'école a d'autres visées que de fournir à flux tendu à l'économie les travailleurs formatés dont elle exprime la demande. Les établissements et les systèmes éducatifs se font en effet concurrence non sur les prix mais sur la réputation de qualité de leurs propres certifications, les diplômes. Historiquement le problème de la normalisation et de la comparabilité des diplômes été résolu au niveau national par des procédures non marchandes, publiques ou privées, d'habilitation ou d'accréditation..

[5] Cf. sous la plume d'un directeur de l'Institut International de Planification de l'Education de l'UNESCO : *« la certification des compétences par un système international constitue une véritable chance pour l'éducation si la course à l'excellence se traduit effectivement par une amélioration de la qualité de l'éducation et de la transparence dans l'évaluation des compétences. Cette amélioration ne pourra s'effectuer que si les compétences acquises au sein de l'école et des différentes formes d'éducation informelle répondent le plus exactement possible aux nécessités du marché. Or, les capacités nécessaires seront de plus en plus de l'ordre du non-cognitif (épanouissement personnel et autonomie, capacité de participation et d'intégration). Ce sont autant d'aptitudes qui sont difficilement quantifiables et standardisables. Il faut donc chercher le moyen de standardiser et évaluer non seulement les compétences cognitives mais aussi celles qui ne le sont pas. L'échec dans cette mission risquerait d'entraîner deux conséquences : d'une part tout système de certification deviendrait inefficace, puisqu'il ne répondrait pas aux exigences du marché qui a besoin d'une source d'information sûre sur laquelle fonder les critères de recrutement ; d'autre part le réductionnisme du système d'évaluation des aptitudes a toutes les chances de se répercuter sur la qualité de l'éducation qui tendrait à limiter son action à l'apprentissage du savoir* » (Hallak, 1998).

Au niveau international, les conflits d'intérêts autour de l'équivalence et de la transférabilité des diplômes sont tels que l'accord politique s'y avère impossible, même dans un cadre régional. D'où les tentatives de recours, pour construire l'Espace Educatif Européen par exemple, à deux processus "bottom up", inverses de celui de l'industrie: (i) le premier est le projet pilote *Tuning Educational Structures in Europe*, initié en 2000 par un groupe d'universités avec le soutien de l'Association Européenne des Universités et du programme Socrates: il vise à faire définir par les universités les compétences, génériques et spécifiques à chaque domaine, qui doivent normer les produits des deux premiers cycles (licences et masters). (ii) le second fait le pari qu'à partir de l'homogénéisation des services d'enseignement par la certification des processus de production on pourra atteindre finalement la convergence des certifications universitaires (infra 2.2.1.)

2.1.2. *le point de vue managérial : fixer des normes de résultats*

En revanche, la standardisation des résultats se généralise lorsque la mesure du produit, déconnectée du diplôme, a pour objectif l'accroissement de l'efficacité interne des établissements scolaires. C'est le cas en particulier des tests dits "*high stake*" du type de ceux mis en œuvre en Angleterre, ou par la loi "*No child left behind*" aux Etats-Unis dans l'enseignement obligatoire. Les tests passés par les élèves, qui portent sur un petit nombre de compétences de base (expression écrite et maths) ont pour fonction non d'évaluer les élèves mais de mesurer la capacité des écoles (et parfois des enseignants) à remplir les objectifs de niveau et de progression qui leur ont été assignés. Des résultats dépendent le jeu des incitations (primes à la performance) et des sanctions (qui vont jusqu'à la fermeture de l'école). Ces tests (45 millions par an aux USA) sont sous-traités par les Etats à des firmes multinationales du testing. Jusqu'ici réservés à la scolarité de base, le modèle tend à gagner le premier cycle de l'enseignement supérieur. Constatant l'insuffisance du niveau des étudiants aux Etats-Unis, le rapport Spellings recommande la généralisation des tests de compétence et le financement à la performance sur le même modèle: "*no undergraduate left behind*" (Spellings 2006).

Mais dans la compétition mondiale de l' "économie de la connaissance", les produits stratégiques sont désormais moins ceux de l'enseignement que de la recherche-développement. Les années récentes ont vu la multiplication des critères de résultats dans ce domaine: bibliographiques et bibliométriques (nombre de publications scientifiques, pondéré par un indice de qualité de leurs supports et un facteur d'impact), nombre de brevets déposés, nombre et montant des contrats passés avec les entreprises etc. La performance ainsi mesurée devient centrale dans les critères de financement public des établissements d'enseignement supérieur[6].

2.2. la certification des processus de production

A partir des années 1980, dans l'industrie, le problème n'est plus le manque de spécifications des produits, il est celui de l'incapacité de certaines entreprises à faire en sorte que leurs produits satisfassent ces standards techniques, ce qui accroît les coûts de transaction dans l'espace international. ISO 9000, publié pour la première fois en 1987, a alors été développé pour établir un standard minimum de qualité du *processus de production,* assurant que le produit expédié est conforme aux spécifications convenues entre l'acheteur et le vendeur. Le but de la certification d'assurance qualité d'une entreprise est "*de démontrer au client sa*

[6] Cf par exemple en France le "projet de performance pour l'enseignement supérieur et la recherche" de la Loi organique des lois de finance (LOLF) 2007

compétence et son savoir-faire en matière de qualité de l'offre, et de démontrer la maîtrise des processus de réalisation sans pour cela s'attacher à la performance du produit"[7].. La transposition aux services (privés et publics) du modèle ISO de certification de processus est en principe aisée dans la mesure où les normes portent sur l'organisation et sont génériques, c'est-à-dire que *« les mêmes normes peuvent être appliquées à toute organisation, grande ou petite, quel que soit son produit – qui peut être en fait un service – indépendamment du secteur d'activité et que l'organisation soit une entreprise, une administration publique ou un département gouvernemental » (ibid)*.

Si l'usage de procédures d'assurance qualité de type ISO 9000 et la pratique de l'accréditation se généralisent dans l'enseignement, c'est parce qu'elles y remplissent deux fonctions souvent confondues, l'une à usage externe de label de qualité sur les marchés, l'autre à usage interne de management. .

2.2.1 un indicateur de qualité sur les marchés

L'accréditation est un label de qualité du fournisseur de services d'enseignement. Dès lors que ces services s'internationalisent, les systèmes nationaux d'accréditation n'assurent plus la transparence des marchés, ni ne protègent les systèmes éducatifs nationaux dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Individuellement, les fournisseurs ont intérêt à capitaliser des labels dans leurs stratégies de conquête de parts de marché, d'autant que le coût élevé et récurrent d'ISO 9000 et de l'accréditation favorise la concentration en éliminant du marché les établissements ou les formations de taille trop réduite ou de moyens financiers insuffisants. Des établissements, déjà habilités par des agences nationales publiques, sollicitent des accréditations d'agences étrangères pour être plus visibles sur les marchés globaux. Des établissements supérieurs professionnels créent leurs propres labels (écoles d'ingénieurs ou de commerce). Les fournisseurs transnationaux s'opposent, comme dans l'industrie, à tout contrôle externe de la qualité de leurs activités et préfèrent soit recourir à leurs propres organismes d'accréditation, soit s'autoréguler via des "codes de bonne conduite" (Vinokur 2006)

La demande d'accréditation est d'autant plus forte que les établissements veulent un label mais pas de contrôle public. C'est ainsi que, parallèlement aux services gouvernementaux d'évaluation et d'habilitation présents dans la plupart des pays dotés d'un système d'enseignement public, on trouve des agences d'accréditation quasi gouvernementales, semi indépendantes ou privées, infra-, supra- ou transnationales, certifiant des établissements ou des programmes, utilisant des méthodes et des critères variés, dotées de moyens très inégaux Ce marché est en pleine expansion[8]: Les établissements peuvent se procurer ces labels sur un marché libre et foisonnant d'agences d'accréditation, souvent auto proclamées, qui toutes revendiquent l' "indépendance", politique et économique, indispensables à leur crédibilité. La nécessité de mettre de l'ordre sur ce marché relève de la protection du consommateur, mais aussi et surtout de la régulation des échanges internationaux de services, d'étudiants et de travailleurs. On a vu (2.1.1.) que, à défaut d'accord sur la standardisation des certifications, le projet initial de la Déclaration de Bologne attendait l'harmonisation des diplômes principalement de *"la promotion d'une coopération européenne dans le domaine de*

[7] http://www.iso.org

[8] *"on observe le développement foisonnant d'agences d'accréditation et d'assurance qualité aux niveaux nationaux et régionaux, cependant que des accréditeurs autoproclamés font une publicité agressive, se targuant parfois de liens avec l'Unesco ou les Nations Unies comme preuve de leur crédibilité internationale"* (Uvalic-Trumbic 2001

l'assurance qualité, en vue de développer des critères et méthodologies comparables". Y figurait la création d'un *"*label européen d'assurance-qualité", géré par un unique organisme officiel qui accréditerait les agences d'accréditation des établissements européens et des fournisseurs transnationaux de services d'enseignement supérieur. Mais c'est le seul point du projet qui n'avait pas reçu l'assentiment des ministres, peu favorables dans ce domaine à une intervention directe de l'Union qui remettrait en cause les systèmes nationaux d'accréditation et rencontrerait des résistances intérieures. De même, pour l'OCDE, "*une meta-accréditation peut s'avérer un outil puissant au niveau international. Une procédure de reconnaissance, basée sur l'évaluation des agences d'assurance-qualité et d'accréditation selon des standards acceptés par la communauté professionnelle entraînerait la reconnaissance multilatérale des agences. Celle-ci, à son tour.. donnerait l'assurance que cette évaluation est réalisée sur la base de standards reconnus internationalement. La confiance dans les systèmes d'assurance qualité et d'accréditation constituerait un grand progrès dans le domaine de la reconnaissance des qualifications"*[9].

La nécessité de mettre un peu de transparence sur ce marché (Sanyal & Martin 2007) suscite des efforts pour établir des systèmes de "meta-titres", sur la base du volontariat[10]. Mais ces efforts se heurtent aux enjeux de pouvoir économique et politique que représente l'adoption d'un unique système de standards de qualité, et rencontrent l'opposition des fournisseurs transnationaux . La moralisation du marché de l'accréditation ne peut passer actuellement que par des codes de bonnes pratiques sans sanctions (Dias & Van Ginkel 2006).

2.2.2. un outil de management

La certification ISO 9000 a été conçue pour les besoins des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants; en cas de défaut dans le produit livré, elle permet de remonter rapidement à l'origine du problème et de le régler. Dans la relation d'agence, qui est censée permettre au principal d'obtenir les résultats souhaités sans avoir à se préoccuper de la façon dont ils ont été obtenus, la seule information nécessaire en principe concerne la fiabilité des résultats. La lourde procédure de l'assurance qualité des "opérateurs" d'enseignement remplit donc une autre fonction: celle d'amener ces derniers à en adopter le prolongement dynamique, le *Total Quality Management* (TQM), directement inspiré des méthodes de gestion des entreprises japonaises qui ont pénétré dans l'industrie dans les années 1970. L'objectif est de s'assurer une part de marché croissante en se focalisant sur la qualité des produits comme support de marketing. Le principe est l'internalisation de la qualité dans le processus de production par les travailleurs eux mêmes. Le but étant simultanément d'améliorer la qualité et d'abaisser les coûts[11], il est fait appel à la mobilisation de tous dans une "culture de l'apprentissage".

La première étape de la procédure d'assurance qualité est la mise à plat collective des processus de production et l'autoévaluation. La démarche valorise les membres de l'organisation traités en "sujets" de leur activité, les gaspillages de temps et les lourdeurs bureaucratiques inutiles sont identifiés; le collectif de travail, soucieux d'efficacité, peut trouver et mettre en œuvre de nouvelles façons de faire. Lorsqu'elle n'était pas déjà

[9] OECD/US Forum on Trade in Educational Services – 23-24 May 2002, Washington DC, USA

[10] Exemple au niveau régional de l'ENQA (European Network of Quality Assurance), réseau d'agences d'assurance qualité des pays membres, créé en 2000 pour assurer la qualité des agences d'accréditation; ou au niveau mondial du projet de World Quality Register (WQR) proposé en 2002 par l'Association Internationale des Présidents d'Universités (IUAP) sur la base d'un consortium de réseaux d'agences d'accréditation régionales.

[11] Des cabinets de consultants proposent par exemple le TQM aux écoles primaires et secondaires américaines, sur l'argument qu'il doit leur permettre de résoudre l'équation: baisse du financement public, augmentation des exigences de qualité (tests).

spontanément pratiquée, cette phase, de même que l'audit par les pairs, est en général favorablement accueillie dans les établissements d'enseignement car elle n'est pas étrangère à la culture professionnelle des enseignants. Les problèmes apparaissent lorsque les objectifs de performance imposés entrent en conflit avec la conception de la "qualité" propre à une profession généralement peu motivée par la lutte pour les parts de marché. La mise à plat des procédures permet alors une quantification détaillée des objectifs qualitatifs et l'imposition de contrôles plus bureaucratiques et de méthodes plus tayloriennes que ceux de l'ancien management.

2.3.**Le classement des producteurs**

La compétition monopolistique entre établissements repose sur une “image de marque” de leur qualité, soutenue par une publicité qui peut être mensongère. Par ailleurs l’accroissement du nombre des fournisseurs de services d’enseignement et la diversification de leur offre de cursus et de diplômes suscitent de la part des utilisateurs (employeurs, étudiants dont la hausse des frais d’inscription encourage le consumérisme, gouvernements engagés dans la promotion de leurs territoires) une demande croissante d’analyses comparatives pour éclairer leurs choix. L’UNESCO soutient cette entreprise[12]. Les agences d’accréditation n’étant pas des agences de notation, la hiérarchisation des réputations est confiée aux classements, dont le “marché” se développe tout aussi rapidement.

Répondant à la demande de comparabilité à partir des années 1990, l'UNESCO et l'OCDE produisent des indicateurs de performance (ex du Programme international pour le suivi des acquis des élèves, PISA), définissent des classements de pays sur des échelles numériques et identifient les "bonnes pratiques". Des agences gouvernementales "notent" les établissements sur leurs performances[13] . Les palmarès des “meilleurs établissements" relèvent, eux, d’un marché essentiellement commercial, dominé par les media (pour un journal ou une revue, le numéro spécial consacré chaque année au palmarès des lycées ou des universités est sûr d'avoir la plus large diffusion). Accessoirement on trouve des agences privées (ex. Recruit Ltd au Japon[14]), des universités (ex. Jia Tong à Shanghai), des fournisseurs de préparation aux examens d’entrée à l’université (ex. des jukus), des firmes de l'industrie de l'information (webmetrics), etc.. D’abord limités aux marchés nationaux, les producteurs de palmarès étendent maintenant leur champ aux classements internationaux. Ils construisent des indicateurs synthétiques à partir d’indicateurs objectifs et/ou subjectifs. Les indicateurs objectifs, recueillis auprès des établissements, des agences d’accréditation et des administrations, portent sur le taux de sélection à l’entrée, le pourcentage d'étudiants étrangers, les ratios étudiants/enseignants, les équipements, les publications citées et les brevets, l’insertion et la carrière des anciens élèves, le coût des études, etc. Les indicateurs subjectifs de qualité académique sont l’opinion des lycéens et de leurs professeurs, celle des étudiants, l’évaluation mutuelle des départements universitaires par leurs pairs, la réputation des enseignants auprès de leurs collègues, l’opinion des DRH sur les compétences des

[12] La Conférence Mondiale sur l’Enseignement Supérieur, tenue à l’UNESCO en 1998, avait conclu à la nécessité de développer les indicateurs statistiques pour l’évaluation de la qualité des institutions d’enseignement supérieur et les méthodologies de construction de « tableaux de classement ».

[13] ex. du Département de l'éducation de NewYork qui attribue des notes globales de A à F aux écoles de la ville en fonction de leurs performances dans le cadre de la loi "no child left behind" (New York Times. 4 novembre 2007).

[14] Fondé en 1997, *Recruit Ltd* tire ses recettes des contributions des établissements et assure un service gratuit pour les utilisateurs. Il a également développé, à l'usage des DRH, un test standardisé de compétences générales indépendantes des programmes d'études.

diplômés, etc. Ces classements, hors l'information du public, remplissent deux fonctions: de mise en compétition des producteurs sur le marché et de benchmarking des performances.

2.3.1 classement et "déviation académique"

Dans l'enseignement supérieur le classement a pour effet d'accélérer la "déviation" académique, définie comme la tendance des institutions, en l'absence de toute contrainte externe, à copier les institutions plus prestigieuses (Morphew & Huisman 2002). Si on ne connaît guère l'impact des classements sur la demande d'inscription des étudiants, en revanche leur influence sur les stratégies des directions des établissements est avérée. La publication des palmarès a un effet mimétique sur les stratégies de positionnement sur le marché de concurrence monopolistique des établissements. Une université qui veut élargir sa part de marché aura tendance à s'interroger, non sur les critères et la qualité du palmarès qui l'a notée, mais sur l'effet du classement sur ses clients, financeurs et partenaires. Si elle pense que ceux-ci y croient, il ne lui reste plus qu'à s'aligner sur les critères de notation du palmarès pour améliorer son rating. La prophétie devient autoréalisatrice. La nécessité de jouer le jeu de la compétitivité dans des règles dont on ne questionne pas la pertinence apparaît comme une évidence.

L'influence des experts en notation est redoublée par celle des cabinets de consultants appelés à conseiller pouvoirs publics et universités. Cette tendance à l'homogénéisation des critères (en particulier ceux relatifs à la recherche, dont le poids est déterminant) renforce l'extraversion des enseignements supérieurs nationaux. Les classements sont donc beaucoup plus efficaces que les efforts de normalisation de l'accréditation pour aligner les enseignements supérieurs sur un même modèle dominant. Dans le cas de l'espace éducatif européen, le processus de Bologne a été absorbé par celui de Lisbonne, l'objectif d'harmonisation par celui de compétitivité. Il n'est pas interdit de penser que, une fois obtenue l'harmonisation minimale des cursus (LMD) indispensable à la concurrence, les palmarès s'avéraient plus efficaces pour parvenir à la convergence. La large publicité accordée en Europe au classement dit de Shanghai pourrait ainsi être imputée au fait que les universités européennes y figurent dans un mauvais rang.

2.3.2. benchmarking et management

Dans le NPM les indicateurs statistiques sont utilisés comme réponses et non comme questions, comme cibles normatives à atteindre et non comme images de la réalité destinées à informer les décideurs. La mesure ordinale est donc privilégiée comme outil de gestion. Ainsi par exemple la Méthode ouverte de coordination (MOC) de la Commission européenne, qui vise la convergence des politiques d'éducation: (i) fixe pour l'Union des lignes directrices assortie de calendriers, (ii) établit des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des benchmarks calés sur les meilleurs indicateurs mondiaux et les meilleures pratiques, (iii) traduit les lignes directrices générales en objectifs et politiques spécifiques pour chaque état membre, (iv) met en place monitoring, évaluations et audits, présentés comme processus d'apprentissage mutuel. On a pu dire ainsi que l'on était passé de l'intégration par le droit à l'européanisation par les chiffres (Dale 2005)

Au niveau national, les objectifs de résultats sectoriels tendent naturellement à se caler sur les benchmarks fournis par les classements internationaux, de PISA aux palmarès des universités. Ainsi, par exemple, le "projet de performance 2007" français pour l'enseignement supérieur donne la priorité aux indicateurs de recherche-développement – qui déterminent quasi-

exclusivement le classement de Shanghai – au détriment des indicateurs de qualité de l'enseignement.

3. précautions d'emploi des outils de mesure

Les préoccupations commerciales ou normatives sont peu favorables à la production d'objectifs chiffrés fiables. L'importance des enjeux dans la relation d'agence suscite tricherie et collusions dans la mesure des résultats [15], et les résistances sont d'autant plus fortes que les intérêts du principal et de l'agent sont plus opposés.

3.1. les biais méthodologiques

- les indicateurs synthétiques combinent généralement des indicateurs objectifs chiffrés (dont la relation avec les variables dont ils sont supposés être le proxy n'est pas toujours pertinente[16]) et des indicateurs subjectifs d'opinions dont l'additivité est méthodologiquement irrecevable. Les classements sur ces indicateurs sont très sensibles à la pondération des variables, rarement publiée et aisément manipulable[17].
- Un exemple de biais statistique est fourni aux USA dans l'application de la loi "No child left behind"'. A l'occasion de la mise en cause de ses résultats, une firme de testing a rappelé que (i) d'une année sur l'autre les enfants testés ne sont pas les mêmes, (ii) si on utilise le même test chaque année le score ne sera pas significatif en raison de l'effet d'apprentissage, et si on en change on ne peut pas comparer les résultats. De sorte que les faibles variations enregistrées d'une année sur l'autre – qui commandent le jeu des incitations/sanctions - sont au dessous du seuil de fiabilité.
- Les gouvernements veulent des résultats chiffrés rapides. La mesure du facteur d'impact d'une publication par le nombre de citations dans les deux ans pénalise les nouveaux sujets de recherche et les avancées scientifiques importantes qui sont souvent à la marge et – d'après la communauté scientifique - mettent en moyenne dix ans à être reconnues, favorise les effets de mode et les publications dans la langue dominante (Lawrence 2007). De même pour le classement des revues scientifiques par leur facteur d'impact, qui est circulaire, ne garantit pas nécessairement la qualité des articles publiés, pénalise les recherches interdisciplinaires, favorise les chercheurs du pays des revues les mieux classées.
- La normativité qui lie le souci de promouvoir les "bonnes pratiques" au benchmarking sur indicateurs chiffrés peut conduire à présenter de simples corrélations comme des causalités[18]

3.2. les effets pervers de la relation d'agence

[15] Chistopher Hood note avec ironie que le management centralisé des services publics par objectifs, introduit par Tony Blair en 1998, ressemble fort aux méthodes de la planification soviétique, et – les mêmes causes produisant les mêmes effets - qu'il n'est donc pas surprenant qu'on observe en Angleterre les mêmes stratégies de tricherie dans l'execution qu'en URSS (Hood 2006).

[16] Ex: le pourcentage de professeurs étrangers reflète-t-il le prestige de l'université ou la pénurie d'enseignants? Celui des étudiants étrangers la réputation de l'établissement ou un faible coût relatif des études?

[17] Sur la critique méthodologique des classements, cf. Eccles 2002, qui de surcroît soupçonne les journaux, pour maintenir leurs ventes, de changer leurs pondérations d'une année sur l'autre afin de modifier le rang des établissements (Eccles, 2002).

[18] Ex: de l'exploitation des données de PISA par l'OCDE pour établir des "liens forts" entre les variables scolaires, comme "la performance en mathématiques est corrélée avec l'autonomie des établissements", ou les publications de la Banque Mondiale montrant "l'absence de lien significatif entre la dépenses publique d'éducation et la durée moyenne des scolarisations" (Cusso & D'Amico 2005)

Les effets pervers de la relation d'agence ont déjà été étudiés au niveau micro (ex de l'affaire Enron) et au niveau macro (relations entre bailleurs de fonds et pays aidés). Ils sont imputables à trois caractéristiques de la relation:

- le principal, par définition extérieur à l'organisme agent, ne peut connaître les conditions concrètes de fonctionnement interne qui sous-tendent la création de valeur dans la firme ou la mise en œuvre effective des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds. Ce qui laisse une marge de manœuvre à l'agent pour manipuler l'information. On note, en éducation: le gonflement artificiel du nombre de candidats pour élever le ratio de sélection à l'entrée, l'élimination des élèves les moins performants, le bachotage (*teach to the test*) au détriment des autres activités pédagogiques, voire des pratiques directes de tricherie pour élever les scores, la pratique systématique des liens hypertextes pour booster le classement des universités et des équipes de chercheurs dans les moteurs de classement du type webmetrics, l'établissement de réseaux d'échange de citations, ou de relations privilégiées avec d'autres établissements pour obtenir des opinions favorables des pairs, etc.
- le contrôle externe est coûteux; il suppose pour être efficace des capacités de l'administration centrale au moins égales à celles de l'agent, d'où une double bureaucratie, celle de l'agent pouvant être plus puissante que celle du principal. Exemple aux USA du contrôle des tests dont la passation est extériorisée par une administration d'autant moins bien dotée qu'il s'agit de faire des économies de dépense publique[19]. Les organes délégués de contrôle ou les producteurs de classement peuvent également parfois commercialiser leurs services d'aide aux contrôlés; on a vu supra la difficulté de moraliser le marché de l'accréditation et des classements.
- La légitimité du principal repose sur l'obtention de résultats; il peut donc être amené à nouer avec l'agent une collusion satisfaisante pour les deux: par exemple abaisser le niveau des tests ou manipuler les statistiques de résultats, ou encore jouer du pur effet de la taille des établissements sur les classements en effectuant des regroupements fictifs etc.

Mais la relation d'agence en éducation a aussi des effets sur les comportements des agents que l'on ne peut qualifier de pervers dans la mesure où ils entrent bien dans les objectifs du principal tel que défini par le nouveau management public: subordination de l'action au jeu des incitations/sanctions, préférence pour le court terme, magistère du chiffre et des valeurs marchandes, recherche de visibilité de l'action au détriment de son contenu, perte de l'autonomie pédagogique et scientifique, extraversion de la recherche et de la culture. A chacun de les qualifier en fonction de sa propre conception de la qualité en éducation.

**

[19] les multinationales du testing peuvent payer 200.000 $ leurs psychométriciens, l'Etat ne peut offrir que le quart de cette somme (David Herszenhorn: As Test-Taking Grows, Test-Makers Grow Rarer. New York Times. May 5, 2006)

Références:

Cusso Roser & D'Amico Sabrina (2005). Vers une comparabilité plus normative des statistiques internationales de l'éducation. *In Vinokur [ed] 2005* pp.21-48.

Dale Roger (2005). The potentialities of "la mesure en éducation": the European Union's Open Method of Coordination and the Construction of a European Education Space. *In Vinokur [ed] 2005* pp. 49-65

Dias Marco-Antonio & Van Ginkel Hans J. (2006). Institutional and Political Challenges of Accreditation at the International Level. *III GUNI Conference*. Barcelona.nov.

Eccles C. (2002) « L'utilisation des classements des universités au Royaume-Uni », *Enseignement Supérieur en Europe*, vol. XXVII, n° 4,

Hallack J. (1998), *Education et globalisation*, Paris, Institut International de Planification de l'Education, Contributions n° 26.

Hood Christopher (2006). Gaming in Targetworld: The Target Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review.* July-August.

Lawrence Peter A. (2007). The Mismeasurement of Science. *Current Biology.* Vol 17 n°15

Morphew CC. & Huisman J. (2002): L'utilisation de la théorie institutionnelle pour la réorientation de la recherche sur la déviation académique. In UNESCO-CEPES (2002): *Les classements des institutions supérieures*. Enseignement supérieur en Europe. Vol XXVII n°4. pp.127-146.

OCDE (1962): *Les politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement*. Conférence de Washington oct.1961.

Peters B.Guy (2004). Nouveau management public. *Dictionnaire des politiques publiques.* Les Presses de Sciences Po. Paris. pp. 304-309.

Romainville Marc (2002) *L'évaluation des acquis des étudiants dans l'enseignement universitaire*. Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole. Paris

Sanyal Bikas C. & Martin Michaela (2007): Quality Assurance and the Role of Accreditation : an Overview in *Higher Education in the World 2007 Accreditaion for Quality Assurance : What is at Stake?"* GUNI, Barcelona and Palgrave Macmillan, Basingstoke, England. pp 3-23.

Spellings M. - A Report of the Commission appointed by (2006): *A Test of Leadership: Charting the Future for the US Higher Education.* US Dept of Education. Washington DC

Uvalic-Trumbic S. (2001), Introductory remarks , *Expert Meeting on the Impact of Globalization on Quality Assurance, Accréditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education*, Paris, UNESCO, 10-11 sept.

Vinokur Annie [ed](2005): *Pouvoirs et mesure en éducation*. Cahiers de la Recherche sur l'Education et les Savoirs. Hors-série n°1 juin. (telechargeable sur http://netx.u-paris10.fr/foreduc/)

Vinokur Annie (2006). La qualité de la mesure de la qualité dans l'enseignement supérieur: Essai d'analyse économique. *Education et Sociétés.* n° 18

West Ann & Pennel Hazel (2005). Market Oriented Reforms and "High Stakes" Testing: Incentives and Consequences. *In Vinokur [ed]* 2005 pp. 181-200.